مداخل الموازنة العامة للدولة

جمال لعمارة

قسم العلوم الاقتصادية

كلية الحقوق و العلوم الاقتصادية

جامعـــــــــة محمد خيضر بسكرة

الملخص :

تتضح طبيعة الموازنة العامة من خلال عدة مداخل، فهي وثيقة سياسية تبرز فلسفة الدولة في شتى الميادين . وأداة فعالة لتنفيذ سياستها الاقتصادية . وهي مجموعة جداول لأرقام حسابية، تتعلق بالاعتمادات المخصصة و الإيرادات المتوقع الحصول عليها، تتطلب إجازة برلمانية دورية تفرضها قواعد دستورية . وهي أداة لتوزيع المسؤوليات على السلطات العامة التنفيذية و التشريعية في ظل شكل نظام الحكم السائد .

Summary:

The nature of general equilibrium can bee seen through many approaches, it is a political document wich shows government philosophy in different areas, an efficient mean to execute its economic policy, a group of schedules about annual government expenditures and estimated reverues requiring acceptance of the national assembly, and executive public authorities.

مقدمـــة :

يقصد بمداخل الموازنة العامة تلك الصور التي تبرز من اختلاف الزوايا التي ينظر إليها من خلالها، فتوضح أهميتها وتعكس بعض جوانبها الأساسية. ويهدف هذا البحث إلى توضيح طبيعة و أهمية الموازنة العامة من خلال مداخلها المحاسبي والإداري والقانوني و الاقتصادي والسياسي .

1 ــ المدخل المحاسبي للموازنة.

تعتبر الموازنة العامة أداة مالية ومحاسبية، بصفة أولية، تقع عليها مسؤولية جمع الأموال المقدرة لاحتياجات النفقات السنوية.وينظر المحاسبون للموازنة العامة على أنها مجموعة جداول لأرقام حسابية، تتعلق بالاعتمادات المخصصة والمتوقع إنفاقها في الأغراض التي رصدت من أجلها، أي لتحقيق الأهداف التي تسعى إليها الدولة لخدمة المجتمع وتحقيق المصلحة العامة، وجداول للإيرادات العامة المتوقع الحصول عليها، وفقا لتقسيم أنواعها ومصادرها. ويستمد من هذه النظرة وجود علاقة تأثير متبادل بين الموازنة العامة والمحاسبة، فما هي مجالات هذه العلاقة؟ وماهي حدود التأثير المتبادل الناتج عنها؟

1.1 ــ علاقة الموازنة العامة بالمحاسبة .

تتضح العلاقة بين تبويبات الموازنة العامة و النظام المحاسبي الحكومي[1] من خلال:

أولا : النظام المحاسبي الحكومي ما هو إلا انعكاس لتبويبات الموازنة العامة، يبين الشكل التنفيذي لها، معبرا عنه بأرقام المبالغ المنفقة و المحصلة فعلا، خلال السنة. وتظهر أهمية ارتباط الموازنة بنظام حسابات الحكومة في أن أسلوب تبويبها هو المحدد الرئيسي لطبيعة الدفاتر المحاسبية و أسس تبويبها، و القوائم و التقارير المالية و ما تتضمنه من المعلومات [2].

ثانيا : وجود علاقة وثيقة وموضوعية بين الجداول التفصيلية للموازنة، التي تشير إلى الاعتمادات المخصصة للإنفاق والجباية، وبين الهيكل المحاسبي للموازنة، بحيث يقابل كل اعتماد مخصص في موارد الموازنة أو بنودها، حساب مستقبل ضمن مجمل الحسابات العامة للموازنة، مثل الاعتمادات المخصصة للأجور والمرتبات، وشراء الأثاث وغيرها، وكذلك الحال بالنسبة للإيرادات، وفقا لأنواعها الموزعة في جداولها.

ثالثا : ارتباط حسابات التنفيذ لكل اعتماد بالحد الأعلى المقرر لها في الموازنة، حيث تعتبر الاعتمادات المتوقع إنفاقها، تخصيصات نوعية محددة تشير إلى تصريح للدائرة المسؤولة عن تنفيذ عقد الإنفاق دون تجاوز الحد الأعلى المرصود لها. أما

الإيرادات فترتبط بالتسجيل و المتابعة، وفقا للتوزيع النوعي المقرر في الموازنة، مما يجعل المبالغ المحصلة قد تتجاوز حجم الإيرادات المتوقع الحصول عليها، وذلك لطبيعة الإيرادات، وإجراءات جبايتها، وعلاقتها بالأوضاع الاقتصادية .

رابعا : تمثل الحسابات الختامية المرحلة النهائية لدورة الموازنة، وهي المرحلة التي تكشف عن الحوصلة الرقمية لحقيقة تنفيذ الموازنة، ومطابقة ذلك بالتقديرات المسجلة فيها. لذلك يعتبر الحساب الختامي و الموازنة العامة مكملين لبعضهما البعض في الحلقة المالية التي تحيط بالنشاط المالي خلال حركته الدورية، إذ يمكن أن تحكم على مدى دقة تقديرات الموازنة العامة ومطابقتها للواقع من خلال المقارنة بين أرقامها وأرقام الحساب الختامي(3)

2.1 ــ أثر المدخل المحاسبي على الموازنة العامة.

إن تحديد النظر إلى الموازنة العامة من خلال المدخل المحاسبي(4) قد أدى إلى :

أولا: اعتبار الموازنة خطة مالية محاسبية، وجعلها عنصرا من عناصر علم المحاسبة والنظام المحاسبي بما يجعلها تبرز حجم الحاجات المطلوب إشباعها، في صورة نفقات مقيمة بمقدار المال المخصص لها، أي أن هذا المدخل لا يتضمن الاستفسارات عن كفاية العمليات، ومستوى الخدمات المطلوب إنجازها في إطار أنشطة الموازنة، والعلاقات التنظيمية لها، وهو ما تتبعه الموازنة التقليدية .

ثانيا : إدراج بعض القواعد والأحكام الخاصة بتنفيذ أو رقابة أو تقييم الموازنة في تشريعات الأنظمة المحاسبية الحكومية، إضافة إلى ذلك، فإن عمليات الموازنة من حيث الإعداد والتنفيذ والمتابعة و الرقابة قد أوكلت إلى الأجهزة المركزية للحسابات الحكومية سواء في الوزارات أو الهيئات العامة .

ثالثا: اعتبار الموازنة العامة أحدى العناصر الأساسية في النظام المحاسبي الحكومي لكونها(5):

ــ تحدد حجم النشاط المالي للحكومي .

ــ توفر خطة مالية تضفي المشروعية على الإنفاق العام، و يتولى النظام المحاسبي متابعة تنفيذها .

ــ تضمن الأنواع الرئيسية من الحسابات التي يتولى النظام المحاسبي مسك قيودها، حسب التصنيف الوارد في الموازنة عادة، وهي حسابات الإيرادات و النفقات العامة .

ويتبين مما سبق أن لنظام الموازنة إطارا محاسبيا، تتأثر به ويؤثر فيها، وأن المحاسبة تشمل مدخلات نظام الموازنة، وهي بيانات محاسبية واقتصادية، وفنية، واجتماعية وإدارية، وسياسية، كما تشمل مجموعة القواعد واللوائح القانونية التي تنظم

دورة الموازنة بالإضافة إلى الجوانب المحاسبية في مراحل الموازنة وخرجاتها العامة[6]

2 ــ المدخل الإداري للموازنة العامة.

يتمثل المظهر الإداري للموازنة في توزيع المسؤوليات على السلطات التنفيذية والتشريعية، بما ينسجم مع طبيعة العلاقات السياسِة والتنظيمية القائمة بينها، في ظل شكل نظام الحكم السائد وقواعده الدستورية. ويمكن توضيح المدخل الإداري من خلال تبسيط المفاهيم المتعلقة بالقواعد الإدارية لتنظيم الموازنة وطبيعتها .

1.2 ــ القواعد الإدارية لتنظيم الموازنة العامة.

يستخلص من دراسة تطور فكرة الموازنة العامة في التاريخ أن تنظيمها، وطرق توزيع المسؤوليات الخاصة بها، يرتكز على مبدأين رئيسين [7] هما :

أولا : إخضاع السلطة التنفيذية لإشراف الشعب عن طريق السلطة التشريعية، سواء في الفترة السابقة لإعداد الموازنة أوحال تنفيذها أوفي المراحل اللاحقة، ضمانا لحسن تنفيذ الموازنة العامة. و بذلك تخضع الموازنة وفقا لهذا المبدأ إلى القواعد التي تَنظم علاقة السلطة التشريعية بالسلطة التنفيذية.

ثانيا : مجموعة القواعد الإدارية التي تنظم العلاقة بين المستويات المختلفة في السلطة التنفيذية، حيث تبين هذه القواعد كيفية تنفيذ الموازنة العامة، وطرق إعدادها ومتابعتها والرقابة على تنفيذها، وتحديد مسؤوليات و اختصاصات كل مستوى إداري في السلطة التنفيذية . ومرد ذلك أن السلطة التنفيذية هي التي تشرف على مختلف وحداتها وفروعها، وبالتالي فإن ممارسة المسؤولية من خلال الجهاز التنفيذي هو الذي يكفل تنفيذ خطة الموازنة العامة للدولة .

وبتطور مفاهيم الموازنة وأبعادها و اعتبارها من الأسس الفنية المساعدة للمسؤول الإداري كونها أداة للتخطيط والرقابة والتنظيم والتوجيه، تبلور مفهوم المدخل الإداري للموازنة[8]، الذي يركز على الجانب الخاص بهيكل الموازنة، مفهوم وطرق قياس الأداء، وتحديد وحدة العمل، وبيانات أدائها، وذلك لتوضيح الدور الذي تلعبه الموازنة في مساندة الرئيس الإداري لمراقبة وحدته الإدارية، ولذلك يهتم المدخل الإداري بالموازنة أثناء إعدادها وقبل عرضها على السلطة التشريعية، وأثناء تنفيذها بعد المصادقة عليها.

2.2 ــ الطبيعة الإدارية للموازنة العامة .

تتكامل المهام الإدارية والمهام المالية في إطار الموازنة العامة، ويتم القيام بها بقصد ضمان المسؤولية القانونية، وتحقيق الاستخدام الكفء للموارد، ومان مرونة استخدامها[9]،

غير أن المدخل الإداري يعتمد على بحث أعمق في عملية الموازنة العامة، أكثرمن اعتماده على المظهر المالي، ولذلك فإن مؤيدي هذا المدخل يرون أنه من الجانب التنظيمي فإن موقع الجهاز المسؤول عن الموازنة يجب أن يرتبط بالرئيس التنفيذي مباشرة، باعتبار الموازنة جهة استشارية للرئيس. ويعمل هذا المدخل على جمع وتوفير الحقائق ذات العلاقة بالتخطيط والتنفيذ والرقابة والمتابعة، ويسهل على الرئيس اتخاذ القرارات، وفقا للبيانات المختلفة عن الجوانب الإدارية.

إن المظهر الإداري عامل أساسي في جميع مراحل الموازنة، ونظيم جميع النشاطات الإدارية وبرمجتها، كالمشتريات، والتدريب، والترقيات... التي تتم بقرارات إدارية جذورها في الموازنة، وحدودها أيضا تقررها الموازنة [10]. ومن هذا يظهر للإداري أن عمليات الموازنة ليست عمليات كتابية محاسبية فقط، بل هي قرارات إدارية بالدرجة الأولى، لها قيمة مالية محددة، وتخدم أهدافا سياسية ومالية واقتصادية متفاوتة الأهمية[11]. ويعتبر هذا المدخل من المداخل التي تدعم نظام البرامج و الأداء، نظرا لما يوفره من مستلزمات العمل الإداري في مفهومه الحديث.

3 ــ المدخل القانوني للموازنة العامة.

الموازنة أداة هامة تمكن السلطة التشريعية من فرض رقابتها على السلطة التنفيذية، ولذلك فقد دار جدال بين الفقهاء بشأن تحديد طبيعة الموازنة، هل هي قانون أم عمل إداري من حيث الشكل والموضوع ؟

1.3 ــ الموازنة قانون من حيث الشكل و الموضوع .

يرى فريق من الدارسين للطبيعة القانونية للموازنة أن :

أولا : الموازنة من حيث الشكل قانون [12] كبقية القوانين الأخرى، تشمل على أحكام قانونية تمثل في مجموعها برنامجا كاملا لإدارة شؤون الدولة .

ثانيا : الموازنة تمثل عملا إداريا في بعض جوانبها، وعملا قانونيا في البعض الآخر، وذلك نتيجة لطبيعة الموازنة، حيث هي من جانب النفقات العامة عملا إداريا، أما من ناحية الإيرادات فهي تمثل عملا قانونيا، إذ يتطلب فرضها وجبايتها مصادقة السلطة التشريعية عليها، كما تمثل عملا إداريا بالنسبة للإيرادات المتأتية من بيع أو استغلال أملاك الدولة.

ثالثا : الموازنة قانون من الناحية الشكلية، وعملا إداريا من الناحية الموضوعية[13]، فهي قانون من الناحية الشكلية، فقط لفقدانها للمعنى الفني الدقيق للقانون، ولعدم اشتمالها على قواعد عامة ملزمة، فالموازنة لا تخرج عن كونها عملا إداريا، يشترط الدستور

عرضها على البرلمان لأهميتها، مما يوفر لها الصفة الشكلية للقانون[14].

و الراجح أن الموازنة قانون من حيث الشكل و الموضوع [15]، لأنها تمر بجميع مراحل القانون، من حيث الإجراءات اللازمة للتشريع، و تتضمن أحكاما لا تختلف عن الأحكام القانونية في شيء . و أن اشتمال هذه الأحكام على جداول تقديرية للنفقات لا يخرجها عن مفهوم الأحكام القانونية، ذلك لأن بعض القوانين نفسها تحتوي على جداول تبين الحدود العليا للصلاحيات الممنوحة قانونا، كما هو الحال في حدود العقوبات المفروضة على مختلف الجرائم . أما عنصر الالتزام في قواعد الموازنة العامة فهو واضح في عدم إمكانية تجاوز حدود النفقات العامة، بالإضافة إلى القواعد الملزمة الأخرى التي تحدد شكلية التطبيق للنفقات المعتمدة، والإيرادات المقدرة في الموازنة.

وتتأكد الصفة القانونية للموازنة، من ضرورة إقرار أسس وقواعد الموازنة، ومنها على سبيل الخصوص :

- هيكل تبويب الموازنة .
- طرق إعداد الموازنة و المصادقة عليها .
- سلطات و اختصاصات تنفيذ الموازنة .
- موعد تقديم مشروع الموازنة إلى السلطة التشريعية و تاريخ المصادقة عليه .
- تاريخ بدأ السنة المالية و انتهائها .
- طرق و اختصاصات الرقابة على تنفيذ الموازنة .

2.3 ــ الموازنة عمل إداري من حيث الشكل والموضوع.

ويرى فريق ثاني من الدارسين أنه ينبغي أن نفرق بين الموازنة العامة ذاتها و بين قانون ربطها عند البحث في طبيعتها القانونية، ذلك أن الموازنة العامة تحضر من قبل الحكومة التي تعرضها على السلطة التشريعية لاعتمادها، فإذا وافقت عليها صدر بها قانون يسمى" قانون ربط الموازنة " .

وأما الموازنة ذاتها، وإن وافقت عليها السلطة التشريعية، فإن ذلك لا يمنحها الصفة القانونية، لا من جهة الموضوع باعتبارها لا تقرر قواعد عامة ودائمة. ولا من جهة الشكل حيث هي برنامج تعده السلطة التنفيذية لتنظيم الإنفاق والإيراد عن مدة محددة، يمثل جزء من اختصاصاتها التي تمارسها في شكل قرارات.

أما قانون ربط الموازنة، فإنه من حيث الشكل عملا تشريعيا، لأنه صادر عن السلطة التشريعية في الشكل الذي تصدر فيه القوانين . أما من حيث الموضوع فهو ليس

سوى عمل إداري، لأنه لا يحتوي عادة على أية قاعدة عامة جديدة، ولا يعطي للحكومة أية سلطة أو حق لم يكن لها من قبل بمقتضى القوانين السارية(*). ولكي تتمكن الحكومة من ممارسة حقوقها في تحصيل الإيرادات و تنفيذ النفقات، لابد لها من إجازة دورية غالبا ما تكون سنوية، تصدرها المجالس النيابية لأسباب سياسية ودستورية، ولكنها تظل عملا إداريا . و لذلك فإن هذا العمل يجب أن يكون في حدود القوانين السارية، ولا ينبغي أن يحتوي مشروع الموازنة العامة على إيرادات أو نفقات لا تجد أساسا لها في القانون القائم (17).

ويحدث أن تنتهز الحكومة فرصة تقديم مشروع الموازنة العامة للمجلس النيابي لتدرج معها نصوص تشريعية حقيقية شكلا و موضوعا، أي قواعد عامه و دائمة، كإقرار ضرائب جديدة، وفي مثل هذه الحالة يكون قانون ربط الموازنة محتويا على شيئين متميزين (18) :

ـــ الموازنة : كعمل إداري من حيث الشكل و الموضوع .

ـــ النصوص التشريعية الملحقة بها : و هي قوانين من حيث الشكل و الموضوع .

و تقصد الحكومات من وراء إقحام نصوص تشريعية في قانون ربط الموازنة، تلافي الإجراءات الطويلة التي تمر بها القوانين، و تحري السرعة في تقريرها . ويعاب على هذا الفعل أنه :

ـــ يضمن قانون مؤقت لا يتعدى سنة مالية بينما تكون التشريعات عامة ودائمة.

ـــ يتطلب النظر بسرعة لا تلائم القوانين العادية، وفي ذلك خطر .

ـــ وجود نصوص تشريعية حقيقية مع الموازنات المختلفة، يربك تشريع الدولة .

4 ـــ المدخل الاقتصادي للموازنة العامة.

الموازنة العامة عملية سنوية متكاملة المراحل، من تحضير وثيقة الموازنة وإعدادها، إلى متابعة و مراقبة التنفيذ، و تقييم النتائج المحققة بعد التنفيذ، فالموازنة العامة تتكامل مع عملياتها السنوية الأخرى في إطار حركة النشاط الاقتصادي العام، وتمتد من

(*) إن ما يدعم وجهة النظر هذه أن عدم إدراج أي دين على الدولة في الموازنة لا يسلب صاحب هذا الدين حقه. ويعزز هذا الرأي أن الموازنة ذاتها تظل عملا إداري رغم موافقة المجالس النيابية عليها، ومن الطبيعي أن العمل الإداري لا يستطيع أن يسلب حقا، ولا ينبغي أن يطبقه القاضي إن هو فعل ذلك.

ماضيها عبر حاضرها إلى مستقبلها، وعلى أساس الامتداد التاريخي تتحدد وتتكامل الأهداف التي تسعى الموازنة إلى تحقيقها في ظل العلاقات الزمنية، و ترتبط فعالياتها بفعاليات الاقتصاد الوطني [19]، وعلى ذلك فإن المشكلة الأساسية لتحليل الموازنة العامة هي عملية توجيه الموارد المتوفرة عبر قنوات مختلفة، لتنفيذ السياسة الاقتصادية للدولة .

وسوف نبين فيما يلي تطور النظرة للموازنة العامة ولوظائفها ومهامها الاقتصادية:

1.4 ــ تطــور النظرة للموازنـــة العامـــة .

قديما كان ينظر إلى الموازنة على أنها مجرد جداول لاعتمادات النفقات التي تشبع حاجات الإدارة العامة للحكومة، مقابل إيرادات تغطي هذه الاعتمادات. وأن أهداف الموازنة لا تتعدى تحقيق هذا الإنفاق، بأقل قدر ممكن، حتى تلتزم جانب الحياد، وعدم التدخل في الشؤون الاقتصادية للدولة، كما تلتزم بمبدأ التوازن.

وأما حديثا فقد تطورت النظرة للموازنة، بحيث أصبحت أداة تتدخل بواسطتها الدولة في مختلف المجالات مما أدى إلى زيادة عائدات الحكومة من الجباية. وقد أحداث ذلك تغييرات جذرية في محتويات الموازنة، وفي الأساليب الفنية المستخدمة لإعدادها وتنفيذها، وفي الأهداف التي تسعى إلى تحقيقها[20].

لقد كان لهذا التطور آثاره، فقد تطورت دراسات الموازنة العامة في ميدان الاقتصاد التطبيقي، وخاصة في تخطيط الموارد وتخصيصها وتوزيعها حسب مختلف الحاجات والأهداف العامة، حتى أصبحت الموازنة في الفكر الحديث أحد فروع دراسات التخطيط الاقتصادي[21]، أو دراسات السياسة المالية، إلى الحد الذي أطلق فيه بعض كتاب الاقتصاد مفهوم سياسة الموازنة كمفهوم أكثر دقة و أعمق تفسيرا، للتعبير عن السياسة المالية والتخطيط المالي لمدة الموازنة، حيث تعبر الموازنة العامة عن حجم الإيرادات من الضرائب والرسوم والقروض العامة التي تقتطع من الدخل الوطني، وعن حجم النفقات العامة التي تمثل تدفقا نقديا في الدخل الوطني[22].

وتجسيدا لهذا المدخل أصبحت الموازنة أداة لمواجهة المشكلات في الاقتصاد الرأسمالي، وأداة فعالة لتدخل الدولة لدعم جهود التنمية الوطنية و التخطيط الاقتصادي في الاقتصاديات الاشتراكية.كما تشير إلى اتجاه الاقتصاد الوطني للدولة، وتعبر عن نواياه ومقاصده المتعلقة بالاستفادة من موارد المجتمع .

2.4 ـــ المهام الاقتصادية للموازنـــة العامـــة .

من وجهة نظر اقتصادية تشمل الموازنة العامة وظائف متنوعة و متعددة تجعل منها وسيلة فعالة لتنفيذ السياسة الاقتصادية، التي من أولوياتها المحافظة على أهداف العمالة الكاملة، استقرار الأسعار، والتوازن في القطاعات الخارجية، وكذا المحافظة على معدلات مقبولة من النمو الاقتصادي . وفي الواقع فإن الموازنة العامة كأداة للسياسة الاقتصادية تهدف إلى تحقيق جملة من المهام، منها :

أولا : تعميم التوازن في الاقتصاد.

تعمل الموازنة العامة على تعميم التوازن في الاقتصاد باعتباره الوظيفة الأساسية لـــها(23) بما يؤدي إلى توازن المتغيرات الاقتصادية الكلية في الاقتصاد الوطني للدولة، وبحيث تتضمن السياسات التطبيقية تثبيت وتحديد مقدار النمو الذي يتناسب مع حجم العمالة، واستقرار الأسعار، والتوازن في القطاع الخارجي ، والذي يمكن تعجيله من خلال النفقات الإضافية في القطاعات المرغوب فيها والمطلوبة .

ثانيا **: الكفاءة في تخصيص الموارد.**

إن الكفاءة التخصيصة هي عملية أولية تأخذ بعين الاعتبار تخصيص الموارد في الموازنة العامة، وأداء ذلك يتطلب تعين ثقل وأهمية لكل من الأهداف المختلفة، وطرق تثبيت الأفضلية الجماعية، وتكوين قرارات حكم على العلاقات بين القطاعات العامة والخاصة، والطلبات المتنافسة ضمن الحكومة ذاتها، وحول كيفية تأثير الإيرادات والنفقات والتمويلات المقترحة عليها (24) .

ثالثا **: ضبط سياسة الاستقرار.**

تتطلب وظيفة الاستقرار تقدير دقيق و مضبوط للأثر الاقتصادي للعماليات الحكومية على الاقتصاد الكلي للدولة، ولهذا الغرض تنظم الموازنة لكي تسمح بإجراء قياس مفهوم و معتبر للواقع عن أثرها على الاقتصاد الوطني ككل، وفي تقدير وحكم هذا التأثير على الموازنة العامة بالذات . كما أن مهمة الاستقرار تتعقد بحقيقة أن الاقتصاديات العالمية مرتبطة ببعضها بالتجارة و تدفقات رأس المال، ولذلك يجب أن تأخذ الموازنة العامة في الاعتبار المشاكل المعقدة لتناسق السياسة الدولية و انعكاساتها على الأوضاع الاقتصادية للدولة(25).

إن الدور المركزي الذي تلعبه الموازنة العامة في الإدارة الاقتصادية لم يعد محل اختلاف، فبالرغم من اختلاف التوجهات حول دور الدولة، بين أفكار المدارس المتنوعة، والسياسات التي تتبعها في ظل الظروف السائدة في الاقتصاد، لكن هناك عامل مشترك

بينها يتمثل في الموازنة كونها أداة فعالة للإدارة الاقتصادية، فعبر سنوات عديدة تكون إدراك كبير بأثر وواقع الموازنة على الاقتصاد، وأثر الاقتصاد على الموازنة بشكل متبادل [26]، ولذلك يؤكد هذا المدخل على تحقيق تكامل الموازنة وخطط لتنمية، ومن خلال ذلك ابراز مفهوم نظام التخطيط والبرامج والموازنة .

5 ـــ المدخل السياسي للموازنة العامة.

ويمثل هذا المدخل أبرز مداخل الموازنة و أكثرها تعبيرا عن طبيعتها. فالموازنة العامة وثيقة سياسية تبرز فلسفة الدولة في شتى الميادين السياسية والاقتصادية وغيرها.ولذلك تعتبر مرآة عاكسة للسياسة العامة للدولة، ومقياس لحركتها المستقبلية في الوسط الاجتماعي . وبهذا فإن المظهر السياسي للموازنة يعني استعمالها كأداة سياسية لتحقيق أهم أهداف الدولة كترجمة الفلسفات العقائدية والحضارية، وتحقيق العدالة الاجتماعية وغيرها، وكمحصلة نهائية للتفاعلات المختلفة، وكخلاصة للجهد الحكومي العام بما يحويه من سياسات وأولويات وقرارات وغيرها[27].

ولاشك في أن لهذه المهام تأثير على الوضع السياسي للدولة، وأن للموازنة ذاتها دور سياسي تتضح معالمه بالنظر إلى العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من جهة، وسلوك صانعي السياسة والطبقة الناخبة من جهة ثانية، ويتضح ذلك من خلال توضيح علاقات المتبادلة بين الموازنة العامة والوضع السياسي للدولة .

1.5 ـــ علاقة الموازنة بالوضع السياسي للدولة .

يعكس هيكل الموازنة العامة الوضع السياسي للدولة من جوانب مختلفة [28] :

ـــ من حيث الشكل : دولة بسيطة أو مركبة .

ـــ من حيث النظام السياسي : ديمقراطي أو غير ديمقراطي .

ـــ من حيث السيادة : مستقلة أو خاضعة لدولة أخرى .

وتظهر النفقات والإيرادات في الموازنة العامة على النحو الذي يلائم طبيعة الوضع السياسي الدولة، ومدى تدخلها في الحياة العامة للمجتمع. وتبدو ملامح الإطار السياسي لعملية إعداد الموازنة في حرص السلطات العامة في مختلف الدول، وهي تقوم بإعداد مشاريع موازناتها أو بمناقشتها أو المصادقة عليها، أن تضفي لونها الإيديولوجي ورؤيتها السياسية على محتوياتها بالقدر الذي تجيء الإيرادات والنفقات معبرة عن ذلك.

ويمكن أن نلمس ذلك بالنظر إلى تغييرات أرقام الموازنة العامة للدولة من خلال خمسة مواقف أساسية تمثل مؤشرات هامة [29] هي :

أولا: الموقف من الحاجات العامة للمواطنين التي تتباين بشأنها المذاهب الإيديولوجية و السياسية و هي :

ـــ الحاجات العامة التي يدخل أمر إشباعها في إطار الوظيفة العامة للدولة .

ـــ الحاجات العامة مدخلات أم مخرجات للموازنة العامة .

ـــ نوعية الحاجات العامة و جمهور المنتفعين بها .

ثانيا: الموقف من التنمية، بحيث تختلف الآراء حول دور الدولة في التنمية الشاملة.

ثالثا: الموقف من قضية الأمن الوطني .

رابعا: الموقف الذي تحدده السلطة العامة لنفسها في إطار العلاقات الدولية .

خامسا: علاقة القوى السياسية ببعضها و دورها في تشكيل السلطة العامة .

ولا شك في أن هذه الجوانب السياسية تزيد من أهمية الموازنة في الدول ذات الأنظمة النيابية والديمقراطية، حيث تلزم السلطة التنفيذية بتقديم مشروع الموازنة للسلطة التشريعية لاعتمدها، بما يعني إخضاع الحكومة للرقابة المجالس النيابية التي تمارس ذلك عن طريق تعديل الاعتمادات أو رفض مشروع الموازنة.

ويمكن القول بصفة عامة، أن درجة تأثير المجالس النيابية في مشروع الموازنة يعبر بوضوح عن مستوى الممارسة الديمقراطية في الدولة. ففي الأنظمة الديمقراطية تكاد القوتان السياسية و المالية تتركزان في يد البرلمان، أما في الدول الدكتاتورية فتتركز القوتان المشار إليهما في قبضة السلطة التنفيذية، مما يحول دون إخضاع هذه السلطة لرقابة جدية و مؤثرة من جانب المجالس التي توجد في هذه الدول [30]. و في كل الأحوال فإن الدور السياسي للدولة يتضح في ضوء الحقيقة التي مؤداها أن تحضير الموازنة العامة و تنفيذها يكونان دائما من سلطة من له السيطرة الفعلية في المجتمع [31]

2.6 ـــ الدور السياسي للموازنة .

وأما الدور السياسي للموازنة فيبرز من خلال الصراع الذي يدور بين السلطتين التشريعية والتنفيذية حول اعتماد الموازنة أو تعديلها بما يخدم مصلحة الأمة ، حيث أن ما يتعلق بمالية الدولة يمس حقوق الأفراد وواجباتهم ويؤثر فيها، كما أن مالية الدولة تتأثر بالحوادث السياسية والاضطرابات الاجتماعية. و إذا كان اعتماد الموازنة العامة قد أصبح من المبادئ الدستورية الراسخة في الدول ذات الحكم النيابي اليوم [32]، فإن اضطراب الأحوال المالية للدولة، وما ترتب عليها من مطالبة الشعب بتوسيع مدى سلطته في الإشراف عليها، قد كان سببا لكثير من الانقلابات الدستورية [33]. بل إن الضغوط والاضطرابات المالية قد ولدت انفجارات سياسية دفعت إلى التغيير الشامل لموازين القوى

السياسية في المجتمع[34]. و يمكن تحديد المظهر السياسي للموازنة[35] في الأمور التالية :

أولا : إن اعتماد الموازنة العامة يمكن المجالس النيابية من النظر في كافة المصالح العمومية، و فحص النظام الإداري برمته، للدرجة التي أصبحت فيها الموازنة أقرب إلى برنامج سياسي منها إلى تقدير للإيرادات و النفقات العامة، و إن كان ذلك هو الأساس .

ثانيا : تجد المجالس النيابية في حاجة السلطة التنفيذية إلى مصادقتها على الاعتمادات المطلوبة، أكبر سلاح تنتصر به على عنادها، فتضطرها إلى الاستقالة برفض الموازنة، أو قبول إصلاحات هيكلية، قد تشمل حذف إحدى المصالح العمومية برفض الاعتمادات المطلوبة أو تعديل نظامها بتعديل اعتماداتها[36].

ثالثا : تمكن الموازنة السلطتين من فرض سيطرتها على مصالح الدولة، وما يجب أن تسلكه في العام القادم .

رابعا : تؤثر الموازنة على التوازن السياسي بواسطة مزيج السلع و الخدمات التي تنتجها الحكومة من خلال مشاريعها، حيث أن الحصص الضريبية التي تقع على عاتق المواطنين تؤثر على اختياراتهم التصويتية، كما أن الكفاءة في تخصيص الموارد يمكن أن تؤثر سلباعلى أسعار السلع والخدمات، و تحول دون التوازن الشامل للسوق، الذي ينعكس سلباعلى توزيع الدخل، حيث أن مشاريع التمويل البديلة تؤثر على توزيع الدخول من خلال تقليل الدخل الذي يمكن ينفقه الأشخاص على السلع والخدمات[37].

الخاتمـــــة .

تتأثر الموازنة العامة بدرجة كبيرة بطبيعة الأنظمة السياسية، والأوضاع الاقتصادية والحالة الاجتماعية، وتطور المبادئ القانونية والتشريعات الحكومية، وأساليب الإدارة العامة، ومبادئ المحاسبة الحكومية وغيرها. ولذلك ترسم هذه العوامل السابقة بتفاعلها الشكل العام للموازنة، وتمثل مداخل متعددة لقياس أهميتها. ولاشك أن ما يجري في العالم من تطورات سياسية واقتصادية واجتماعية وثقافية وغيرها، تحت مظلة العولمة، و بقيادة مؤسساتها المالية الدولية ومنظماتها العالمية، يؤثر في ليس فقط في شكل الموازنة العامة، وإنما يمتد ذلك إلى مختلف مرحلها، بما يجعلها تعتمد منهجيات ليس بالضرورة منسجمة مع قانونها وأنظمته ولوائحها .

ذلك أن معظم دول العالم الثالث، وعلى اختلاف مستويات تقدمها الاقتصادي، تعاني من مشكل المديونية الخارجية، ومن سوء إدارة الأموال العامة، وقد وجدت نفسها محتاجة لمساعد المؤسسات الدولية والمنظمات العالمية التي لا تنجد إلا من أعاد

تنظيم اقتصاده الوطني حسب مقاييسها و توجهاتها، وبذلك فإن الدولة التي تجد نفسها في هذه الوضعية سوف تسخر كل أدواتها السياسية لخدمة هذا الهدف .و في ظل ذلك تختل القواعد الذاتية للتوازن بين المداخل المختلفة للموازنة العامة للدولة .

الهــوامــش :

1 ــ فهمي محمود شكري: الموازنة العامة ماضيها وحاضرها ومستقبلها في النظرية و التطبيق المؤسسة الجامعية للدراسات، بيروت 1990، ص 22 .

2 ــ سلطان المحمد السلطان و صفي حسن أبو المكارم: المحاسبة في الوحدات الحكومية والتنظيمات الاجتماعية، دار المريخ، الرياض، 1990، ص 631 .

3 ــ عماد الدين الشربيني: الموازنة العامة و علاقتها بالخطة الاقتصادية، المطبعة السلفية، القاهرة، 1971، ص8 .

4 ــ فهمي محمود شكري: مرجع سابق، ص 23 .

5 ــ عقلة محمد يوسف المبيضين: النظام المحاسبي الحكومي و إدارته، دار وائل للنشر، 1999 عمان ، ص 78 .

6 ــ محمد خالد المها يني:منهجية الموازنة العامة للدولة في الجمهورية العربية السورية، وزارة الثقافة، دمشق، 1994، ص 30 .

7 ــ زين العابدين ناصر: محاضرات في علم المالية العامة والتشريع المالي، دار الثقافة الجامعية، القاهرة، 1998/1997، ص64.

8 ــ فهمي محمود شكري: مرجع سابق، ص 23 .

9 ــ محمد إسماعيل محمد: الاتجاهات الحديثة في إعداد الموازنة العامة، : مطبعة المعارف، الشارقة، 1994، ص 59 .

10 ــ جميل جريسات: موازنة الأداء بين النظرية و التطبيق، : المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، 1995: ص 9 .

11 ــ المرجع السابق:ك ص 8 .

12 ــ محمد دويدار:ك دراسات في الاقتصاد المالي، دار المعرفة الجامعية، الإسكندرية، 1996، ص318 .

13 ــ عبد الحميد محمد القاضي: اقتصاديات المالية العامة والنظام المالي ي الإسلام، مطبعة الرشاد، الإسكندرية (بدون تاريخ)، ص 266.

14 ــ محمود رياض عطية: موجز في المالية العامة، دار المعارف، مصر 1969، ص 415.

15 ــ فهمي محمود شكري: المرجع السابق، ص 25 .

16 ــ محمد رياض عطية: مرجع سابق، ص 415 .

17 ــ المرجع السابق: ص 420 .

18 ــ عادل أحمد حشيش، أساسيات المالية العامة، دار النهضة العربية، 1992 بيروت، ص267

19 ــ حسن عواضة: المالية العامة، دار النهضة العربية، بيروت، ط6، 1983 ، ص 48 .
20 ــ ليونر كيروفسكي: المالية في الدول الاشتراكية، ترجمة صلاح دعبول، بيروت، دار الطليعة، 1967، ص 20 .
21 ــ فهمي محمود شكريك: مرجع سابق، ص27
22 ــ غازي عبد الرزاق النقاش: المالية العامة تحليل أسس الاقتصاديات المالية، دار وائل للنشر، عمان، 1997، ص96.
23 ــ المرجع السابق : ص 203 .
24 ــ موسجريف ريتشارد وموسجريف بيجي: المالية العامة في النظرية والتطبيق (ترجمة محمد حمدي السباخ)، دار المريخ للنشر، الرياض 1992، ص33.
25 ــ غازي عبد الرزاق النقاش: مرجع سابق، ص71 .
26 ــ نائل عبد الحافظ العواملة: الإدارة المالية العامة بين النظرية والتطبيق. ط2، مؤسسة زهران، عمان، 1990، ص 85 .
27 ــ زين العابدين ناصر: مرجع سابق، ص 47 .
28 ــ علي العربي وعبد المعطي عساف، إدارة المالية العامة، (بدون دار و تاريخ النشـــر)، ص174 .
29 ــ عادل أحمد حشيش: مرجع سابق، ص 277 .
30 ــ محمد دويدار: مرجع سابق، ص 320 .
31 ــ شريف رمسيس تكلا: الأسس الحديثة لعلم مالية الدولة، : دار الفكر العربي، القاهـــرة 1979/1978، ص 352 .
32 ــ محمود رياض عطية: مرجع سابق، ص 421 .
33 ــ عبد الكريم صادق بركات: الاقتصاد المالي، منشورات جامعة دمشـــق، 1992، ط3، ص341.
34 ــ شوقي عبده الساهي: مراقبة الموازنة العامة للدولة في ضوء الإسلام،:مطبعة حسان، القاهرة، 1403 /1983، ص 21 .
35 ــ محمد عبد الله العربي: ميزانية الدولة ، ص 26 (نقلا عن المرجع السابق، ص 21) .
36 ــ غازي عبد الرزاق النقاش: مرجع سابق، ص45 .